

ARREST VAN HET GERECHT (Derde Kamer)

10 mei 1990 \*

In zaak T-117/89,

**P. F. Sens**, tijdelijk functionaris van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, wonende te Brussel, vertegenwoordigd door **G. Vandersanden**, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van **A. Schmitt**, advocaat aldaar, 62, avenue Guillaume,

verzoeker,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door **J. Griesmar**, juridisch adviseur, en **S. van Raepenbusch**, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij **G. Kremlis**, Centre Wagner, Kirchberg,

verweester,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie van 9 augustus 1988 om de bedragen die tussen 1 oktober 1986 en 1 april 1988 onverschuldigd zijn betaald ter zake van de schooltoelage, op verzoekers salaris in te houden,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde Kamer),

samengesteld als volgt: **A. Saggio**, kamerpresident, **Chr. Yeraris** en **K. Lenaerts**, rechters,

griffier: **H. Jung**

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 21 maart 1990,

het navolgende

\* Procestaal: Frans.

## Arrest

### Feiten en procesverloop

- 1 Verzoeker, P. F. Sens, van Nederlandse nationaliteit, is tijdelijk functionaris in de rang A 5 bij de Commissie. Zijn dochter Monica, studente in Nederland, ontving van 1 oktober 1986 tot 1 april 1988 een basisbeurs van 605 HFL per maand uit hoofde van de Nederlandse Wet op de studiefinanciering van 24 april 1986 (Stbl. 1986, 252) (hierna: WSF). Blijkens het dossier kan de basisbeurs worden toegekend aan alle studenten in Nederland die de leeftijd van 18 maar nog niet die van 30 jaar hebben bereikt, en is zij bedoeld als bijdrage in de studiefinanciering. Sinds de inwerkingtreding van de WSF vervangt zij de kinderbijslag, die voorheen aan de ouders werd betaald.
  
- 2 In bovenbedoelde periode, waarin zijn dochter de basisbeurs ontving, betaalde de Commissie verzoeker de schooltoelage uit hoofde van artikel 67, lid 1, Ambtenarenstatuut, bepalende dat de gezinstoelagen de kostwinnerstoelage, de kindertoelage en de toelage voor schoolgaande kinderen omvatten. Volgens artikel 67, lid 2, is „de ambtenaar die de in dit artikel bedoelde gezinstoelagen geniet, ... verplicht opgave te doen van soortgelijke toelagen uit andere bron; deze komen in mindering op die welke uit hoofde van de artikelen 1, 2 en 3 van bijlage VII worden uitbetaald” (dat wil zeggen op de kostwinnerstoelage, de kindertoelage en de schooltoelage).
  
- 3 Na de inwerkingtreding van de WSF gaf verzoeker in zijn aanvraag van de schooltoelage niet op, dat zijn dochter de basisbeurs ontving; zulks in tegenstelling tot andere ambtenaren, op wie bijgevolg bovenbedoelde non-cumulatiebepaling werd toegepast. Verzoeker betoogt evenwel, bij zijn aanvraagformulier een „fiche de transmission” te hebben gevoegd met de verklaring, dat zijn dochter een „studiefinanciering” uit hoofde van de WSF ontving. De Commissie ontkent, een dergelijk document te hebben ontvangen. Na ontvangst van een nota van verzoeker van 12 juli 1988 naar aanleiding van een bekendmaking in de Mededelingen van de administratie van 6 juni 1988, waarin de ambtenaren werd gewezen op hun verplichting, de basisbeurs te declareren, besloot de Commissie op 9 augustus 1988, de onverschuldigd betaalde bedragen overeenkomstig artikel 85 Ambtenarenstatuut terug te vorderen.

- 4 Daarop heeft verzoeker, na afsluiting van de voorafgaande administratieve procedure en binnen de in artikel 91, lid 3, Ambtenarenstatuut gestelde termijn, het onderhavige beroep ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van voornoemd besluit van 9 augustus 1988.

### **Conclusies van partijen**

- 5 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- bijgevolg nietig te verklaren het besluit van de Commissie om de bedragen die beweerdelijk tussen 1 oktober 1986 en 1 april 1988 onverschuldigd zijn betaald ter zake van de schooltoelage, op verzoekers salaris in te houden;
- verweerster te veroordelen in de kosten van de procedure.

Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep te verwerpen;
- kosten rechtens.

### **Ten gronde**

- 6 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker één middel aan, ontleend aan miskenning van artikel 85 Ambtenarenstatuut, volgens hetwelk „een onverschuldigd betaald bedrag wordt teruggevorderd, indien de bevoordeelde kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling of indien deze onregelmatigheid zo voor de hand lag dat de bevoordeelde daarvan kennis had moeten dragen”. Hij betwist niet, dat de in de Nederlandse WSF van 24 april 1986 voorziene basisbeurs een „soortgelijke toelage als de statutaire kindertoelage en schooltoelage” is. Hij wijst erop, dat deze nieuwe uitkering de kinderbijslag vervangt die voorheen aan de ouders werd betaald en, in zijn bijzonder geval, alleen diende als aanvulling op de

statutaire toelagen, daar de in de Nederlandse wetgeving voorziene toelage hoger is dan die welke door de Commissie wordt betaald. Verzoeker bestrijdt derhalve niet, dat de schooltoelage hem in de betrokken periode (1 oktober 1986-1 april 1988) onverschuldigd is betaald, maar is van oordeel dat geen van de twee alternatieve voorwaarden die artikel 85 Ambtenarenstatuut aan terugvordering verbindt, in casu vervuld is. Meer in het bijzonder zou hij geen kennis hebben gedragen van de onregelmatigheid van de betaling en zou die onregelmatigheid niet zo voor de hand hebben gelegen, dat hij er kennis van had moeten dragen.

- 7 Met betrekking tot de eerste voorwaarde erkent verzoeker, dat zijn dochter als studente vanaf 1 oktober 1986 een Nederlandse toelage genaamd „basisbeurs” ontving. Hij verklaart echter ook, niet te hebben begrepen dat die beurs bedoeld was om dezelfde uitgaven te dekken als de aan gemeenschapsambtenaren toegekende schooltoelage en kindertoelage. Hij zou verweerster niettemin van die betaling in kennis hebben gesteld door middel van twee nota's („losse velletjes”) — waarvan hij kopieën overlegt — die hij bij zijn aanvraagformulieren voor de schooltoelage zou hebben gevoegd en te zamen met die formulieren in respectievelijk oktober 1986 en oktober 1987 aan de administratie zou hebben gezonden. Verzoeker verklaart, de formulieren niet te hebben gebruikt omdat die alleen betrekking hadden op de schooltoelage en derhalve ongeschikt waren. Hij voegt hieraan toe, dat de bij de WSF ingevoerde studiefinanciering nieuw is, zodat hij niet in staat was, die uitkering zonder voorafgaand onderzoek te kwalificeren. Zowel het uitblijven van een reactie van de administratie — die de schooltoelage van 1 oktober 1986 tot 1 april 1988 zou hebben doorbetaald ondanks de gegevens die verzoeker in bovenbedoelde twee „fiches de transmission” zou hebben verstrekt — als de omstandigheid, dat de Commissie niet vóór de datum van inwerkingtreding van de WSF uitdrukkelijk heeft geconstateerd dat de basisbeurs moest worden gelijkgesteld met de statutaire toelagen uit hoofde van artikel 67 Ambtenarenstatuut, zouden derhalve aantonen dat verzoeker geen kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling van de statutaire toelagen.
- 8 Volgens de Commissie daarentegen droeg verzoeker in de betrokken periode kennis van de onregelmatigheid van die betaling en is zij derhalve wel degelijk gerechtigd, de aan de ambtenaar onverschuldigd betaalde bedragen op grond van de in artikel 85, eerste gedeelte, Ambtenarenstatuut neergelegde regel terug te vorderen. De „fiches de transmission” waarop verzoeker zich beroept ten betoge, dat hij geen kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling, verklaart zij niet te hebben ontvangen. Zulks vindt bevestiging, aldus de Commissie, in de houding van haar diensten, die gedurende de betrokken periode de uit artikel 67, lid 2, Ambtenarenstatuut voortvloeiende non-cumulatieregels hebben toegepast op vierentwintig

ambtenaren die in hun aanvraagformulier voor de schooltoelage hadden vermeld, dat hun kinderen een Nederlandse studiebeurs ontvingen, alsook in de houding van verzoeker, die op een los velletje — waarnaar in de betrokken aanvragen van de schooltoelage niet wordt verwezen — de gegevens zou hebben vermeld die volgens de Commissie onder punt 3 van die aanvragen hadden moeten zijn ingevuld. Bovendien, zo voegt de Commissie hieraan toe, blijkt reeds uit de bewoordingen van die „fiches de transmission” — waarin wordt verklaard dat de Nederlandse „studiefinanciering” de voorheen aan de ouders betaalde kinderbijslag vervangt — dat verzoeker kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling. Volgens verweerster is de door verzoeker gestelde onwetendheid met de onregelmatigheid van de betaling dan ook niet waarschijnlijk.

- 9 Verzoeker bestrijdt de stelling van de Commissie met een bewijsrechtelijk argument. Hij repliceert inzonderheid, dat de administratie moet bewijzen dat aan een der in artikel 85 Ambtenarenstatuut gestelde voorwaarden voor terugvordering van het onverschuldigd betaalde is voldaan (arrest van 11 oktober 1979, zaak 142/78, Berghmans, Jurispr. 1979, blz. 3125). In casu zou de Commissie niet hebben bewezen, de beweerdelijk bij de aanvraagformulieren voor de schooltoelage gevoegde „fiches de transmission” nooit te hebben ontvangen.
- 10 De Commissie verwerpt dit argument met een beroep op de beginselen „actori incumbit probatio” en „reus excipiendo fit actor”.
- 11 Naar het oordeel van het Gerecht vindt de stelling van de Commissie, dat verzoeker er kennis van droeg dat de betrokken betalingen onverschuldigd waren, bevestiging in verschillende elementen van het dossier.
- 12 In de eerste plaats zond verzoeker de administratie in oktober 1986 en oktober 1987 de jaarlijkse aanvraag van de schooltoelage voor zijn dochter Monica, geboren in maart 1962, die in Nederland studeerde. Daarbij streepte hij de drie alternatieven in punt 3 van het formulier door, te weten, respectievelijk, het geval waarin geen schooltoelage uit andere bron wordt ontvangen, het geval waarin een andere schooltoelage wordt ontvangen (in voorkomend geval met vermelding van het bedrag, de naam van de uitkerende instelling en de naam van het kind waar-

voor de uitkering plaatsvindt) en, ten slotte, het geval waarin rechtstreeks een uitkering aan het kind wordt betaald (in voorkomend geval eveneens met vermelding van de in het tweede geval gevraagde aanvullende gegevens). Door ook de laatste mogelijkheid door te strepen, heeft verzoeker derhalve ontkend dat zijn dochter een toelage ontving in verband met haar studie, hetgeen klaarblijkelijk niet met de werkelijkheid strookte. Het staat immers vast, dat verzoekers dochter van de Nederlandse autoriteiten een toelage ten bedrage van 605 HFL per maand ontving. Dit blijkt uit een nota die verzoeker op 12 juli 1988 gezonden heeft aan de heer Michiels, ambtenaar van de dienst Administratieve rechten en bezoldigingen van de Commissie.

- 13 In de tweede plaats heeft verzoeker, door aldus te handelen, niet voldaan aan de verplichting van artikel 67, lid 2, Ambtenarenstatuut. Het is immers komen vast te staan, dat hij de administratie niet in kennis heeft gesteld van in zijn bezit zijnde gegevens, waarvan hij de betekenis ongetwijfeld goed had begrepen en die gemakkelijk op het daartoe bestemde formulier konden worden vermeld. Dit oordeel berust op de volgende overwegingen.
- 14 Zo kon verzoeker er niet onbekend mee zijn, dat de op 1 oktober 1986 in werking getreden WSF voorzag in de toekenning van een studietoelage ten behoeve van in Nederland studerende studenten, en dat die nieuwe regeling hoofdzakelijk van de vroegere verschilde doordat die toelage niet aan de ouders, maar rechtstreeks aan de studenten werd betaald. Wat de aard van de toelage betreft, tonen de bepalingen van de WSF duidelijk aan, dat deze ertoe strekt, studenten een financiële steun te verstrekken als tegemoetkoming in hun studiekosten en de kosten van levensonderhoud tijdens hun studie. Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat verzoeker, die de Nederlandse nationaliteit bezit en in de communautaire administratie een hoge post bekleedt, de strekking van die wet duidelijk had begrepen en er zich derhalve goed bewust van was, dat de communautaire schooltoelage en kindertoelage ingevolge artikel 67, lid 2, Ambtenarenstatuut niet konden samenlopen met de gelijksoortige Nederlandse toelage en slechts konden worden uitbetaald als eventuele aanvulling op de Nederlandse toelage. Alleen al de titel van de Nederlandse wet („Studiefinanciering”) toont ondubbelzinnig aan, dat de litigieuze toelage diende als tegemoetkoming in de kosten van het dagelijks leven

(waarmee zij dezelfde functie vervulde als de communautaire kindertoelage) en in de kosten van boeken en ander onderwijsmateriaal (wat ook de functie van de communautaire schooltoelage is).

- 15 Aan bovenstaande analyse van de feiten wordt niet afgedaan door de omstandigheid, dat de Commissie verzoeker niet om verduidelijking heeft gevraagd na formulieren te hebben ontvangen waarop alle rubrieken van punt 3 waren doorgestreept, dat wil zeggen formulieren die stellig geen toonbeeld van duidelijkheid waren. De houding van de Commissie doet immers niet terzake voor die analyse, waarvan het uitgangspunt het naar behoren vastgestelde feit is dat verzoeker, ofschoon hij op de hoogte was van de aard van de door de Nederlandse autoriteiten aan zijn dochter toegekende beurs, heeft nagelaten, de ontvangen bedragen aan de bevoegde diensten van de Commissie mee te delen.
- 16 Bovenstaande overwegingen vinden bevestiging in de omstandigheid, dat meerdere ambtenaren van Nederlandse nationaliteit, wier kinderen in Nederland studeerden, na de inwerkingtreding van de WSF het aanvraagformulier voor de schooltoelage volledig hebben ingevuld door onder punt 3, derde streepje, het precieze bedrag te vermelden van de door de Nederlandse autoriteiten aan hun kinderen betaalde toelagen. Hieruit blijkt tweërlei: het formulier was wel degelijk geschikt voor vermelding van de in geding zijnde gegevens, en de WSF laat, anders dan verzoeker stelt, geen twijfel bestaan over de aard van de basisbeurs, dat wil zeggen over het feit dat die beurs overeenkomt met zowel de schooltoelage als de kindertoelage voor Europese ambtenaren.
- 17 Verzoeker verklaart, bij zijn eerste alsook bij zijn tweede aanvraag een los blaadje te hebben gevoegd waarop hij de administratie meedeelde, dat zijn dochter in Nederland vanaf 1 oktober 1986 een studiebeurs ontving die de voorheen rechtstreeks aan de ouders uitgekeerde kinderbijslag verving. Daarmee zou hij de administratie ervan in kennis hebben gesteld, dat zijn dochter een toelage ontving waarvan hij de aard niet goed kon vatten. De Commissie verklaart, dat zij die twee blaadjes niet heeft ontvangen, maar alleen de twee aanvraagformulieren voor de schooltoelage, waarop de drie rubrieken van punt 3 waren doorgestreept.

- 18 Verzoekers argument kan niet worden aanvaard. Het dossier bevat geen bewijs, dat verzoeker de twee losse blaadjes aan de administratie heeft overgelegd. Hij heeft alleen twee fotokopieën geproduceerd, waaraan geen bewijskracht kan worden toegekend. Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat in de in 1986 en 1987 aan de administratie overgelegde formulieren nergens wordt verwezen naar bijgevoegde losse blaadjes. Het is evenwel niet meer dan redelijk en in overeenstemming met een zorgvuldige administratieve praktijk om in voorkomend geval op het hoofddocument de bijlagen te vermelden.
- 19 Hierbij moet ook nog worden opgemerkt, dat de beste manier om de administratie op eventuele twijfel te wijzen, een brief zou zijn geweest met een duidelijke uiteenzetting van het standpunt van de ambtenaar, met vermelding van alle nuttige gegevens, inzonderheid het bedrag van de Nederlandse toelage. Verzoeker is daartoe eerst overgegaan in 1988 door zich te wenden tot de dienst Administratieve rechten en bezoldigingen, zonder evenwel zelfs bij die gelegenheid gegevens te verstrekken over het bedrag van de Nederlandse toelage.
- 20 Uit deze feitelijke elementen kan niet worden afgeleid, dat de bewijslast ten aanzien van de overlegging van de fiches — die in beginsel rust op de ambtenaar die er zich op beroept — naar de administratie is verlegd. Het dossier of de opmerkingen van partijen bevatten generlei aanwijzing, dat die fiches daadwerkelijk zijn overgelegd. Van de Commissie het bewijs verlangen dat zij de fiches niet heeft ontvangen, zou dan ook in strijd zijn met het „actori incumbit probatio” beginsel, volgens hetwelk een partij enkel het bewijs hoeft te leveren van de positieve feiten waarop zij zich beroept. Dit beginsel verbiedt met andere woorden, een partij met het bewijs van een zuiver negatief feit te belasten.
- 21 Gelet op de omstandigheden van het onderhavige geval moet derhalve worden geconcludeerd, dat verzoeker niet alleen bekend was met de aard van de basisbeurs, maar ook, door de derde mogelijkheid van de in artikel 67, lid 2, Ambtenarenstatuut bedoelde opgave door te strepen, de administratie gegevens heeft verstrekt die niet met de werkelijkheid strookten.
- 22 Na deze vaststelling behoeft niet meer te worden onderzocht, of in casu is voldaan aan de in artikel 85 Ambtenarenstatuut gestelde tweede, alternatieve, voorwaarde, dat wil zeggen of de onregelmatigheid van de betaling zo voor de hand lag, dat de ambtenaar daarvan kennis had moeten dragen. De elementen op grond waarvan is



komen vast te staan, dat verzoeker kennis droeg van de onregelmatigheid van de betaling, bewijzen a fortiori dat verzoeker met een minimum aan zorgvuldigheid kennis had moeten dragen van de onregelmatigheid van de betaling.

- 23 Op grond van bovenstaande overwegingen moet het beroep worden verworpen.

### **Kosten**

- 24 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Volgens artikel 70 van dit Reglement blijven evenwel de kosten door de instelling ter zake van beroepen van personeelsleden van de Gemeenschappen gemaakt, te haren laste.

### HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde Kamer),

rechtdoende:

- 1) **Verwerpt het beroep.**
- 2) **Verstaat dat elk der partijen haar eigen kosten zal dragen.**

Saggio

Yeraris

Lenaerts

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 mei 1990.

De griffier

H. Jung

De president van de Derde Kamer

A. Saggio